



Éléments de synthèse sur la mise en place de la CASU dans les Alpes-Maritimes et les Alpes-de-Haute-Provence

Gilles Frigoli

► To cite this version:

Gilles Frigoli. Éléments de synthèse sur la mise en place de la CASU dans les Alpes-Maritimes et les Alpes-de-Haute-Provence. *Revue française des affaires sociales, La documentation française*, 2001, pp.133-155. <halshs-00098253>

HAL Id: halshs-00098253

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00098253>

Submitted on 25 Oct 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Eléments de synthèse sur la mise en place de la CASU dans les Alpes-Maritimes et les Alpes-de-Haute-Provence

Gilles Frigoli*

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que les éléments d'enquête rapportés ici concernent un moment particulier de l'histoire des deux CASU étudiées et qu'à ce titre, les résultats présentés doivent être appréhendés à l'aune de la temporalité qui marque les processus de changement institutionnel, qui ne peut être confondue avec celle qui régit la décision politique et que rythme l'attente, régulièrement réitérée, d'effets mesurables. La relative lenteur qui marque la progression des deux dispositifs doit être rapportée aux enjeux que soulève la construction concertée d'un cadre associant dans une même visée normative des logiques et des visions parfois différentes mais aussi les exigences croisées d'adaptation aux réalités locales et d'unité de l'action de l'Etat central. C'est donc avec une certaine prudence dans l'analyse qu'on verra dans ce premier bilan un indicateur de la pertinence et de l'efficacité à plus long terme de deux instances qui sont appelées à inscrire leur action dans la durée et qui, pour cette raison, subordonnent leur efficacité future au respect d'une série de principes de précaution qu'on serait mal inspiré d'associer à de l'inertie ou d'imputer à une résistance volontaire des acteurs locaux à toute idée de changement.

Bien sûr, la circonspection qui entoure le propos ne diminue en rien l'intérêt de l'analyse de cette première phase du fonctionnement des CASU, pas plus qu'elle n'exclut la vigilance toute particulière qui s'impose à l'égard d'un dispositif qui, parce qu'il a précisément pour objet de favoriser la complémentarité des pratiques institutionnelles au plus près des intérêts des usagers, se montrerait singulièrement contre-productif si la négociation ne trouvait d'issue que dans l'élaboration de procédures bureaucratiques capables d'en sécuriser le contenu mais vides de sens pour les acteurs de terrain appelés à coopérer ; si la volonté de ménager les intérêts de toutes les parties se traduisait par une restriction excessive des ambitions poursuivies ; surtout, s'il était perdu de vue, en faisant de l'excellence du partenariat instauré l'objectif en soi de la coordination, que l'usager doit demeurer au centre des préoccupations.

Les éléments de description et d'analyse dont nous proposons ici la synthèse permettent de mieux saisir la dynamique que provoque au sein d'une configuration d'acteurs l'attente d'une redéfinition des principes et des modes de fonctionnement jusque-là privilégiés. Au delà, ils peuvent fournir un éclairage à la compréhension des enjeux qui entourent la production de politiques publiques marquées au sceau de l'urgence sociale et placées sous le double signe du partenariat institutionnel et, dans une certaine mesure, de la prééminence du local. Mais on garde à l'esprit que c'est dans les mois qui viennent que les CASU seront mises à l'épreuve de leur pertinence, c'est-à-dire de l'effectivité des améliorations qu'elles apportent aux réponses qui sont quotidiennement données à ceux qui connaissent des difficultés.

* SOLIIS-URMIS, ESA CNRS 7032, Université de Nice-Sophia Antipolis.

Les Alpes-Maritimes : le souci d'une forte légitimité au service d'une ambition raisonnée

La mise en place de la CASU dans les Alpes-Maritimes s'est effectuée dans le prolongement direct du dispositif FUS, appréhendé, au delà des limites qu'on lui reconnaît localement, comme une expérience positive et relativement inédite de mise en commun des ressources autour d'une analyse collégiale de situations individuelles. Attestant de ce lien entre les deux dispositifs, la composition de la CASU reprend la logique qui avait présidé à la constitution de la Mission d'Urgence Sociale, consistant à faire appel aux seuls organismes et institutions gestionnaires de fonds sociaux¹ et excluant de fait les associations, celles qui dispensent des aides comme celles qui représentent les usagers, mais aussi les missions locales du département. Co-présidée par l'Etat et le Conseil Général et resserrée autour d'un "noyau dur" de partenaires dont la participation paraît "évidente" au regard de leur position dans le champ mais aussi des liens consolidés à l'occasion du FUS, la commission place très vite son action sous le signe d'un partenariat de haut niveau hiérarchique. Sous l'impulsion de la Secrétaire Générale Adjointe de la Préfecture et du Directeur Général Adjoint du Conseil Général — qui siègeront lors de toutes les réunions et en assureront la conduite active — les organismes partenaires sont représentés par des responsables de haut niveau qui feront preuve, durant la première année d'existence du dispositif, d'une assiduité aux réunions et d'une implication personnelle qui ne peuvent manquer d'être soulignées. Cette caractéristique de la CASU locale n'est pas indifférente au choix d'un mode de fonctionnement lui-même très hiérarchisé, qui articule trois paliers de coordination : la commission plénière travaille à la définition des orientations que la conseillère technique de la DDASS et la responsable du Service Social Départemental — présentes lors de toutes les réunions — devront mettre en oeuvre au sein du groupe de travail, constitué de cadres de niveau intermédiaire, qu'elles animent. Ce groupe s'en remet lui-même, si besoin est, à une équipe composée de travailleurs sociaux de terrain, ponctuellement mobilisés à l'occasion de la construction d'outils spécifiques. C'est cette procédure, faite de contrôles puis de réajustements successifs entre le sommet et la base de la hiérarchie, qui sera utilisée lors de la mise en oeuvre des différents chantiers programmés par la commission.

Le choix de ce mode de fonctionnement témoigne de la volonté, affichée par l'Etat et le Conseil Général, de conférer à la CASU une légitimité immédiate et qu'on souhaite pérenniser. On fait le pari de maintenir dans le temps l'implication personnelle de responsables institutionnels d'un niveau hiérarchique suffisamment élevé pour garantir la légitimité des décisions prises, tout en

¹ Soit le Conseil Général (Représentant du PCG, Direction des Actions Médicales et Sociales, Délégation à l'Insertion et à la Lutte contre l'Exclusion), L'Etat (Représentant du Préfet, DDASS, cellule RMI-Etat, DDE), l'ASEDIC, la CPAM, la CRAM, la CAF et L'ANCCAS, auxquels s'ajoutent la MSA qui n'était pas associée au FUS, et l'UNCCAS qui, à sa demande, sera intégré à la CASU par avenant à la convention relative à la mise en place du dispositif le 14 février 2000. Le Président de l'association des Maires est membre de la commission mais ne siège pas.

s'assurant de la pertinence de ces dernières au regard des exigences spécifiques du “ terrain ” en en déléguant l'opérationnalisation à des techniciens rompus aux pratiques du travail social et que l'on contrôle en permanence. Cette recherche d'une légitimité est cependant placée au service d'une ambition raisonnée — d'aucuns, parmi les membres, considèrent que la seconde est la condition de la première — que traduit la limitation des objectifs de la CASU à une amélioration des procédures de traitement de l'urgence sociale et que confirme l'établissement d'un programme dont l'issue est à longue échéance. L'usage de la notion d'urgence est à visée instrumentale et s'appuie moins sur une définition substantielle du terme que sur la volonté de garantir la spécificité du dispositif, en délimitant clairement sa finalité opérationnelle. La volonté de ne pas “ banaliser l'urgence ” vise en effet avant tout à contenir le risque d'une dilution de l'objet de la coordination susceptible de faire apparaître la CASU comme un “ comité de plus ”. Elle répond aussi à une exigence de “ diplomatie ” dans la conduite d'un partenariat dont on pense qu'il sera d'autant plus solide qu'il se préserve d'une remise en cause brutale des prérogatives de ses membres. Le souci d'une progression pas à pas, où l'on s'assure à chaque étape de la rationalité des choix effectués, témoigne dans ce sens d'une certaine prudence, que revendique d'ailleurs la CASU, face aux attentes de l'administration centrale mais aussi à l'égard d'acteurs locaux périphériques — services non associés officiellement au dispositif et publics — qui pourraient être tentés de nourrir des espoirs démesurés à l'égard de la commission ; d'où un contrôle très serré de toute forme de publicisation des activités de cette dernière. Celle-ci doit travailler dans l'ombre à l'amélioration des réponses que les usagers et les acteurs de terrain connaissent et utilisent ; elle ne doit en aucun cas apparaître comme une nouvelle instance à laquelle les intervenants sociaux ou les publics sont susceptibles de s'adresser afin d'obtenir une réponse plus rapide ou plus satisfaisante à leurs demandes.

Le choix de la voie expérimentale offre à cet égard toutes les garanties que souhaite se donner une CASU attachée à la progressivité de son développement. Il permet en particulier, à la faveur d'une confidentialité scrupuleusement entretenue, les ajustements nécessaires à l'harmonisation des logiques institutionnelles et des logiques professionnelles (principe de “ validation par le terrain ”), même si c'est au prix d'un allongement du calendrier des chantiers programmés. De fait, la mise en oeuvre des trois outils réalisés par la CASU pendant la première année ne se caractérise pas par sa célérité : au moment où nous écrivons ces lignes, soit plus d'un an après l'annonce du projet, le “ dossier unique d'aide financière ” fait l'objet d'une expérimentation sur plusieurs sites d'accueil dont disposent les organismes membres et devra attendre le dernier trimestre de l'année 2000 pour être étendu à l'ensemble des services ; de même, la mise en circulation du “ répertoire des services et des lieux d'accueil départementaux ”, élaboré à la demande de la commission par une association niçoise, ne pourra être envisagée qu'après une évaluation consécutive à une phase de test au sein de sites d'accueil d'urgence ; enfin, la mise en place du “ réseau des correspondants d'urgence ” — création originale de la CASU locale² — est

² Estimant qu'il était prématuré de s'attaquer au projet d'accueil polyvalent souhaité par la Ministère, la commission a décidé la mise en réseau de « correspondants d'urgence » nommés par chaque organisme afin de permettre, en particulier, le règlement de situations dont le caractère d'urgence est imputable à une communication déficiente entre partenaires.

subordonnée à l'élaboration d'une charte par un groupe de travail constitué à cet effet et, à ce jour, l'outil n'est pas encore opérationnel.

Cette relative lenteur de la progression constitue le pendant d'un mode de fonctionnement dont le caractère structuré, hiérarchisé et formaliste est placé au service d'une inscription des actions dans la durée. Certes, il est indéniable que la CASU constitue bien après un an d'existence un nouvel objet au sein du paysage institutionnel local, doté d'une forte visibilité parmi les décideurs, ce qui est d'autant plus remarquable que le département n'est pas marqué par une tradition forte en matière de coordination³. De fait, la CASU s'est imposée assez rapidement comme une instance légitime de concertation entre les décideurs départementaux qui, de plus, a pu étendre cette légitimité lors d'opérations exceptionnelles comme la mise en place du « dispositif d'abandon des créances fiscales », en particulier grâce à la forte implication de la Préfecture, relayée par celle du Conseil Général. Enfin, les cadres techniques des principaux organismes gestionnaires de fonds (conseillères techniques, responsables de service social, etc...) ont trouvé matière à prolonger l'expérience de construction de références communes, de connaissance mutuelle, initiée à l'occasion du FUS.

Mais les effets tangibles sur l'offre de prestation tardent à se manifester. Au terme de la première année d'existence du dispositif, les acteurs qui sont quotidiennement au contact des publics, dans leur grande majorité, restent à l'écart d'une coordination qui demeure très centralisée, sauf recours ponctuel à quelques travailleurs sociaux mobilisés pour leur connaissance de la « réalité de terrain ». C'est dire que jusqu'ici, sur le terrain précisément, les effets des actions engagées sont pour le moins limités. En dehors des sites choisis pour être le lieu d'une expérimentation, rien n'est venu modifier le fonctionnement des organismes et les pratiques des professionnels. C'est là un point important qu'il faut souligner et qui conduit à tempérer l'enthousiasme que d'aucuns manifestent à l'égard d'une instance qui s'assure la présence effective de responsables de haut niveau à chaque réunion : au delà de la mobilisation personnelle des décideurs — mobilisation qui, redisons-le, n'allait pas de soi à la création du dispositif et dont il ne faut pas sous-estimer la portée — les organismes concernés n'ont pas eu, jusqu'à présent, à faire preuve d'un investissement extrêmement lourd. La CASU ne modifie ni les circuits, ni les critères d'attribution des prestations financières. Les pratiques d'accueil n'ont fait l'objet d'aucune réorganisation et on se refuse à parler de « guichet polyvalent ». L'amélioration de l'accès aux droits ne se conçoit qu'à la marge, comme un des effets souhaités mais indirects de l'amélioration de la communication entre organismes. Signalons enfin que, contrairement au FUS, on n'a pas jusqu'ici sollicité les partenaires d'apporter une contribution financière. En clair, la CASU n'a pas suscité de réorganisation interne au sein des différentes structures, si ce n'est la nomination, purement formelle, d'un « correspondant d'urgence ». La CASU, et c'est loin d'être négligeable, a

³ De ce point de vue, le FUS est apparu comme une expérience positive de rapprochement de logiques institutionnelles qui jusque là ne trouvaient matière à se rencontrer que dans le cadre de partenariats bi-latéraux ou de dispositifs clairement circonscrits à un type de population ou un type de prestation particuliers comme le FSL ou le FAJ. Le premier réunit de nombreux partenaires (l'Etat, l'OPAM, les CCAS, le Conseil Général, la CAF, la DDE et des associations locales) mais porte sur des besoins très spécifiques (maintien dans les lieux ou accès au logement). Le second cible, lui, une population particulière (jeunes de 18 à 26 ans).

permis le renforcement des liens entre les organismes qui gèrent des fonds de secours ainsi que le rapprochement d'institutions qui ne sont pas des partenaires “ traditionnels ” (services sociaux et services fiscaux). A moyen terme, la construction d'un espace de coopération entre les cadres techniciens devrait permettre la constitution d'un réseau opérationnel, capable d'être activé sur des dossiers précis. Mais à ce jour, ce sont bien les réseaux préexistants, formels et informels, qui remplissent cette fonction de mise en commun des ressources et des informations sur le terrain. L'utilisateur est encore loin de ressentir les effets des actions entreprises, à l'exception de ceux, ils sont une dizaine, qui ont eu la “ chance ” de voir leur dossier être examiné en commission, pour leur exemplarité ou leur complexité particulière⁴.

La question se pose de ce fait de savoir comment s'effectuera la transition vers une collaboration plus exigeante. Non pas que la pertinence du dispositif doive être évaluée à l'aune des concessions que consentent les partenaires. Mais subordonner, à cet égard, non seulement la programmation et la conduite, mais aussi la conception des projets, à une exigence de faisabilité, c'est prendre le risque d'introduire une confusion entre l'excellence du partenariat qu'on se donne ainsi les moyens d'atteindre et la qualité de la réponse effectivement donnée à l'utilisateur et qu'il s'agit d'améliorer. Surtout, on tend par là à s'interdire toute interrogation sur la signification de l'action collective engagée, interrogation pourtant nécessaire et que seul permet le passage, clairement assumé, du registre du *possible* à celui du *souhaitable*, ou du moins leur articulation. C'est là sans doute l'enjeu principal de la CASU des Alpes-Maritimes pour l'année qui vient.

Comme on va le voir, c'est, d'une certaine manière, la problématique inverse qui caractérise la situation de la CASU dans les Alpes-de-Haute-Provence, du fait d'un mode de fonctionnement dont les caractéristiques doivent autant aux spécificités socio-territoriales du département qu'à l'histoire récente du partenariat local.

Les Alpes-de-Haute-Provence : de grandes ambitions pour une commission dont la légitimité n'est pas assurée

Dans les Alpes-de-Haute-Provence, la mise en place de la CASU fut fortement marquée par une expérience de coordination antérieure au FUS — “ l'interdispositifs ” — impulsée par la Préfecture en 1996 et qui constituait une sorte de CASU avant la lettre, à ceci près qu'elle témoignait d'une ambition qui ne se limitait pas au seul secteur de l'urgence, mais était tournée vers une amélioration de l'offre locale en matière d'insertion, au sens large. L'élaboration d'un projet relativement abouti, par les membres du groupe de travail nommé pour la circonstance, n'avait pas convaincu des directions départementales réticentes à s'engager et le projet avait été abandonné. Pour certains acteurs qui s'y étaient fortement investis, l'annonce de la création de la

⁴ La commission se réserve généralement un temps pour l'examen de dossiers individuels sélectionnés par la conseillère technique de la DDASS pour leur complexité administrative ou sociale. Destinée à éclairer les membres de la CASU, cette démarche ne remet pas en cause le principe de fonctionnement d'une commission qui ne souhaite en aucun cas se muer en instance d'appel ou d'examen systématique de dossiers individuels.

CASU permet alors d'envisager la possibilité d'offrir un prolongement à un dispositif que leur seul volontarisme n'avait pas permis d'instituer .

De fait, bien que la première réunion de la CASU se tienne en présence de responsables de haut niveau⁵, très rapidement, c'est à un groupe de travail, constitué de cadres dont certains s'étaient impliqués dans " l'interdispositifs ", qu'est confiée la conduite opérationnelle du dispositif. Sous sa forme pleine en effet, la CASU ne se réunira à nouveau qu'une seule fois pendant la première année. Le groupe de travail se montre immédiatement animé par la volonté de ne pas restreindre ses ambitions, en premier lieu parce qu'on souhaite capitaliser un travail de coordination antérieur auquel une loi d'orientation donne une nouvelle légitimité, mais aussi dans le prolongement d'une convention passée entre l'Etat et le Conseil Général qui définit la CASU comme une première étape vers une réorganisation de l'offre d'insertion sociale et professionnelle dans le département ; enfin, un accord se fait jour chez les partenaires pour considérer que le secteur de l'urgence sociale — au sens de la réponse à des besoins qualifiés de " primaires " (hébergement, besoins alimentaires) — ne constitue pas un secteur prioritaire dans un département qui, de par ses caractéristiques socio-territoriales, est relativement préservé des problèmes observés dans les zones fortement urbanisées. Cette extension des ambitions attachées au dispositif ouvre sur un projet de quasi-refonte du secteur social dans le département qui se double du souci d'être très vite opérationnel dans la conduite des chantiers programmés. La structure du groupe de travail le permet : il s'agit d'acteurs qui se connaissent et qui sont, de par leur statut, proches du terrain et des besoins qui s'y expriment.

Le groupe de travail oriente donc ses activités dans plusieurs directions. En premier lieu, on vise une amélioration de la connaissance des dispositifs et des acteurs locaux qui, outre son caractère informatif, doit permettre de dresser un diagnostic des dysfonctionnements ou des manques qui marquent l'offre de prestation locale. Ainsi, la réalisation du " recensement et diagnostic des organismes attribuant des aides financières et/ou assurant un accueil du public " (mai 1999) aboutit à un certain nombre de constats qui ouvrent la voie à la réflexion que mènera pendant toute la première année le groupe de travail. On évoque en particulier la difficulté éprouvée par les demandeurs dans certains services pour bénéficier d'un premier accueil global ; mais aussi l'importance des délais d'attente nécessaires à l'obtention d'une aide financière, soit parce que le circuit d'urgence n'est pas suffisamment repéré par les acteurs (FSL) soit parce que le délai de constitution du dossier est trop important (complexité administrative), soit encore parce qu'il faut attendre plusieurs jours, voire plusieurs semaines, pour obtenir un rendez-vous avec un travailleur social ; enfin, est soulignée l'inégale compétence des intervenants sociaux quant à la connaissance des partenaires et des réglementations, compétence que le groupe considère nécessaire à l'amélioration de l'accès aux différentes prestations. Le recensement doit aussi permettre aux acteurs qui accueillent le public et qui sont parfois éloignés des réseaux officiels de mieux connaître et utiliser l'offre de prestation locale. Dans ce sens, un " recueil des aides

⁵ Le Préfet et le Président du Conseil Général co-président en personne cette première réunion de la commission, en présence de représentants des organismes membres : La DDASS, la DDE, la DDTEFP, la DISSS du Conseil Général, la CAF, la CPAM, la CRAM, la MSA, l'ASEDIC et l'UNCCAS. Le président de l'association des Maires est membre de la commission mais ne siège pas.

financières attribuées aux personnes ” est élaboré, qu’on destine à une diffusion massive au sein des services, de même qu’un “ annuaire des intervenants sociaux ”, décliné en sept versions correspondant chacune à un secteur du territoire.

Parallèlement à l’élaboration de ces outils et toujours dans le souci d’affiner le diagnostic, la commission se déplace sur le terrain pour mieux connaître les activités déployées par les différentes structures, mais aussi pour présenter la loi contre les exclusions et la CASU, puis recueillir les attentes correspondantes. Ces rencontres confirment aux membres du groupe la nécessité de travailler à une amélioration des conditions dans lesquelles les usagers sont accueillis. Il est donc décidé que le second chantier initié par le groupe de travail portera sur le premier accueil proposé aux usagers. On s’attache en particulier à promouvoir la polyvalence de l’accueil assuré par les différents services associés à la CASU. A cette fin, une formation est programmée puis proposée à l’ensemble des intervenants sociaux du département. D’octobre à décembre 1999, environ quatre-vingts personnes participeront à cette formation de quelques jours assurée par des personnels de la DISSS et certains membres de la CASU.

Lorsque “ l’imprimé unique de demande d’aide financière ” est proposé à l’ensemble des services qui délivrent des aides financières de secours puis mis en circulation (octobre 1999), c’est avec la volonté d’en faire l’instrument d’une vaste entreprise de coordination des actions en vue d’une approche globale de l’usager dans tous les secteurs de la prise en charge. Pour les membres du groupe de travail, la DDASS en particulier, le formulaire unique n’a d’intérêt que s’il est au service d’une analyse collégiale des demandes d’aide financière permettant la mise en commun des compétences dans le cadre de plans d’aide concertés. Mais au delà, l’idée de regrouper les différents partenaires autour de l’examen des demandes de secours ouvre la voie à une approche globale de la situation des demandeurs tant sur le plan de l’accès au droits qu’en matière d’accompagnement social. L’étape du formulaire unique étant franchie, il faut donc passer à la phase suivante, à savoir la mise en place de “ commissions délocalisées ”. Le groupe de travail s’attache dès lors à en concevoir le principe de fonctionnement. On souhaite associer de nombreux partenaires (Telecom, EDF, inspection académique, etc.) au fonctionnement de commissions appelées à avoir un rôle décisionnel. On décide de procéder par une expérimentation sur un secteur géographique déterminé et dans ce sens, le groupe de travail réalise une série de documents qui présentent, de manière très précise, le fonctionnement envisagé (circuits, secrétariat, moyens logistiques nécessaires, etc.).

Le groupe travaille vite et de manière efficace — précisons que la commission réunit en moyenne six personnes. Mais il ne formalise guère ses rapports avec la CASU “ plénière ”. La conseillère technique de la DDASS, qui assure à la fois l’animation et le secrétariat de la commission, n’a de relation directe qu’avec les membres du groupe, lesquels sont censés parler au nom de l’organisme qu’ils représentent. Or, le pouvoir dont disposent ces derniers par délégation n’est pas toujours à la hauteur des décisions qui sont prises. Et la contrepartie d’un fonctionnement souple et dédié au pragmatisme — le groupe n’en prendra réellement conscience qu’après plusieurs mois de fonctionnement — c’est une tendance à finaliser les projets avant de les soumettre à ceux qui ont le pouvoir de décision, c’est-à-dire les responsables des organismes

concernés. Au moment de passer à la phase d'opérationnalisation de dispositions qui engagent les partenaires sur une réorganisation interne ou qui reviennent sur certaines prérogatives, l'accord des directions fait défaut. Ainsi, aucun des partenaires, en dehors de la polyvalence de secteur et des CCAS, ne s'engage sur le principe d'un guichet polyvalent. La DISSS accueille avec un certain détachement l'attente formulée par la CASU d'une réduction des délais d'attente nécessaires pour être reçu par un travailleur social. La " charte départementale de coordination des dispositifs d'aide ", rédigée en avril 1999, est, à ce jour, toujours à la signature⁶. Enfin, le projet d'expérimentation de la " commission délocalisée " a été suspendu devant la réticence affichée non seulement par les organismes membres de la CASU mais aussi par certains services de l'Etat impliqués dans la gestion de fonds qui devaient être concernés par cette délocalisation (FSL).

A l'origine de cette inadéquation entre le niveau des ambitions poursuivies et la légitimité du groupe de travail — nous sommes conduit à parler de cohésion groupale plus que de partenariat institutionnel — on trouve la faible implication de certaines directions départementales qui n'ont que modérément investi un dispositif qui, peut-être parce qu'il portait le label de l'urgence sociale, ne justifiait guère qu'on y accordât une importance démesurée, et se sont ainsi placées dans l'attente d'un dispositif jugé plus adapté aux enjeux locaux. De leur côté, les membres du groupe de travail ont sans doute estimé qu'il était légitime, sous l'égide d'un des attendus de la loi contre les exclusions, de mettre à profit et sans attendre leur expérience et leur connaissance des besoins des usagers pour opérationnaliser les outils nécessaires, sans se préoccuper outre mesure des enjeux institutionnels soulevés par cette volonté d'un changement en profondeur. Enfin, ajoutons à cela que le département a connu ces dernières années une certaine instabilité institutionnelle qui n'a pas favorisé la continuité du contrôle des activités de la commission⁷.

Au moment où l'enquête se termine, la CASU des Alpes-de-Haute-Provence se trouve donc à un moment charnière. L'échec de la " commission délocalisée " a fait office d'analyste, en mettant à jour une série d'écueils qui menacent la survie même d'un groupe de travail qui a fait le tour des aménagements ou des outils qu'il pouvait réaliser sans l'implication des directions des organismes concernés. Le groupe, la représentante de la DDASS en particulier, a pris conscience de la nécessité de créer un espace de régulation intermédiaire entre le niveau de la commission plénière — éminemment légitime mais forcément peu opérationnelle — et celui de " cadres de proximité " auxquels on ne peut tenir rigueur de n'être pas toujours investi d'un pouvoir décisionnel mais qui ont fait preuve d'une propension à s'émanciper de leur hiérarchie. Une réunion exceptionnelle, associant l'ensemble des directions des organismes concernés, doit conduire à un réajustement à cet égard, dont on attend localement qu'il instaure une solution de continuité entre les différents niveaux hiérarchiques du partenariat, leurs attentes, leurs exigences et leurs contraintes et qui, surtout, permette de poser la question de la mise en adéquation des objectifs poursuivis et des moyens que les partenaires sont prêts à mettre en oeuvre.

⁶ L'ASSEDIC, contre toute attente, a fait savoir en décembre 1999, soit un an après la première réunion de la CASU, qu'il ne se considérait pas membre de celle-ci et n'avait donc pas à se porter signataire de la charte.

⁷ Le département a connu trois Préfets en trois ans ; la DISSS a procédé à une réorganisation de ses services pendant l'année 1999 ; en septembre 1999, un nouveau Directeur a été nommé à la DDASS.

Des effets produits aux enjeux soulevés par la mise en place des CASU

Les travaux menés par les deux CASU ont un effet de confirmation des difficultés que rencontrent les publics du travail social. On peut distinguer deux sous-ensembles. Le premier regroupe les problèmes qui, comme le surendettement, l'insuffisance du montant des minima sociaux ou le manque de logements sociaux dans certains secteurs, mettent le système de protection sociale dans son ensemble à l'épreuve de situations de précarité chronique dont la fréquence peut amener certains acteurs à se demander si la CASU est à la hauteur des enjeux, ou, du moins, à remettre en cause le principe même d'action d'urgence ou ponctuelle lorsque "l'exclusion" se stabilise comme un mode d'existence. Mais les CASU, comme l'avait fait le FUS, confirment également l'étendue des problèmes liés au cloisonnement institutionnel ou imputables à une absence de coordination et qui donnent au dispositif sa justification. Parmi ces derniers, est en particulier pointée la complexité de circuits de demande d'aide qui imposent aux usagers de se prêter à ce que de nombreux travailleurs sociaux qualifient de "véritable parcours du combattant" : nécessité de déplacements successifs, multiplicité d'interlocuteurs auxquels il faut livrer la même "auto-biographie négative", limites de l'orientation proposée aux usagers lors d'un premier accueil. L'incohérence qui règne parfois entre les réglementations des différents dispositifs d'aide mais aussi les délais d'attente pour obtenir les droits auxquels on peut prétendre sont également soulignés. Dans le même sens, on évoque les problèmes que posent les ruptures de droits et que les travailleurs sociaux, qui ont un usage pragmatique des aides disponibles, tentent souvent de contenir avec les prestations de secours. Notons que, de manière générale, les différents partenaires s'accordent, a minima, sur l'idée que la lenteur avec laquelle les prestations sont délivrées est, en elle-même, génératrice de détresse. Mais précisément, ils s'en accommodent d'autant plus aisément que ce sont les défaillances des autres qui sont pointées. Et, de fait, entre l'accord de principe sur la nécessité d'une meilleure coordination et l'engagement sur des changements concrets en interne, s'étend toute la gamme des exigences fonctionnelles qu'il faut satisfaire, des logiques et des visions qu'il faut harmoniser, des intérêts qu'il faut concilier.

Dans des contextes fort différents, les deux CASU font en effet l'expérience des difficultés que pose toute remise en cause des principes de fonctionnement habituels. Fruit d'une circonspection revendiquée dans les Alpes-Maritimes, d'une adéquation difficilement réalisée entre les ambitions affichées par la CASU et le pouvoir de décision du groupe de travail dans les Alpes-de-Haute-Provence, la relative lenteur des processus de changement à l'oeuvre dans les deux départements vient rappeler, s'il en était besoin, le poids des enjeux qui entourent la production d'un espace de coordination des actions impliquant de revenir, dans des proportions qui constituent précisément l'objet de la négociation, sur des modes de fonctionnement ou des pratiques routinisés ou qui alimentent les stratégies constitutives du système partenarial local.

Les divergences, qu'elles portent sur l'usage plus ou moins restrictif de la notion d'urgence, sur la finalité du dispositif ou sur les moyens à mettre en oeuvre — divergences qu'on ne laisse pas toujours s'exprimer et qui mériteraient d'être clairement débattues — alimentent une certaine

prudence des responsables face à un dispositif qui, contrairement au FUS, s'affirme d'emblée comme pérenne ; prudence qui trouve son origine dans la crainte d'une perte de légitimité, d'une perte d'autonomie dans le champ de l'intervention sociale et qui fait craindre à certains que coordination rime avec uniformisation. Mais cette prudence renvoie également à des contraintes internes : conseils d'administration qui font valoir leurs prérogatives en matière d'attribution de secours ; exigence de maîtrise des flux, même si c'est au prix d'une certaine opacité, inhérente au fonctionnement du système de secours et qui justifie qu'on entoure d'une certaine confidentialité les travaux de la commission ; engagement dans des partenariats bi-latéraux qui ne vont pas toujours dans le sens des actions impulsées par la CASU ; nécessité d'assurer une continuité entre les logiques institutionnelles d'un côté et, de l'autre, les logiques relationnelles que mobilisent des acteurs de terrain qui, par ailleurs, seront prompts à se manifester s'ils perçoivent les décisions prises comme une remise en cause de leur compétence ou s'ils craignent une détérioration de leurs conditions de travail, déjà difficiles, quitte à faire jouer, dans le cas des assistantes sociales, un esprit de corps, si ce n'est un certain corporatisme.

La lenteur avec laquelle s'opèrent les changements témoigne aussi d'incertitudes ou de désaccords, plus ou moins clairement exprimés, sur la manière dont il faut définir et organiser la gestion des priorités de l'action sociale, tant en ce qui concerne les moyens, le calendrier et les acteurs, que le contenu lui-même de la coordination à mettre en oeuvre. Et l'équilibre est d'autant plus difficile à trouver, ou à maintenir, que l'urgence sociale et l'accompagnement social, la procédure et la compétence professionnelle, le droit objectif et le droit discrétionnaire, ne s'opposent pas que sur le terrain des stratégies institutionnelles et professionnelles, mais au contraire, apparaissent comme les termes d'oppositions qui sont au fondement de la conception que chacun peut avoir de l'action sociale, jusques et y compris sur le plan politico-moral⁸. Ajoutons à cela la nécessité de ne pas revenir sur les solutions qui ont une efficacité sur le terrain et qui, en matière de coordination, sont souvent informelles ; de ne pas placer le dispositif en concurrence avec d'autres, tout en maintenant l'implication des partenaires autour d'un thème, l'urgence, qui, par définition, ne constitue qu'un cas particulier de la thématique privilégiée par chaque organisme spécialisé (la famille, la santé, etc...) ; d'adapter enfin le fonctionnement du dispositif aux "réalités locales" tout en répondant au souci légitime de l'autorité centrale d'assurer la compatibilité des actions locales avec les choix qu'elle à elle-même retenus.

Tout l'enjeu d'une coordination des actions est précisément, pour chaque institution, de trouver le subtil dosage entre les avantages que l'on peut retirer d'une modification du système local et les concessions que l'on est prêt à faire pour que les autres y trouvent eux aussi un intérêt et s'engagent ainsi à apporter leur contribution au processus. Et la recherche du point d'équilibre au delà duquel le partenariat s'avère contre-productif pour les institutions qui le composent conduit souvent à fonder l'accord sur le plus petit dénominateur commun. Mais l'espace de la réflexion et

⁸ Certains évoquent, par exemple, le risque d'une "déresponsabilisation" de l'utilisateur face à une simplification et une dépersonnalisation des procédures et des démarches nécessaires à l'obtention d'une aide financière de secours, ou font référence à la situation défavorable dans laquelle se trouvent de nombreux "travailleurs pauvres" par rapport à celle que connaissent les bénéficiaires de certains minima sociaux, les premiers *méritant* par là d'être aidés en priorité.

du projet tend dans ce cas à se réduire à celui de l'harmonisation des stratégies, au détriment de la construction du sens des actions engagées. C'est pourquoi il semble que les CASU gagneraient à affirmer la construction qu'elles réalisent comme une construction politique, au sens plein du terme. Toute coordination se concrétise à cet égard autour de la production d'un contenu normatif dont les enjeux ne sauraient être neutralisés par la technicisation des débats, sauf à renoncer à donner une signification collective à cette entreprise, signification qui, dès lors, ne peut réapparaître qu'en fraude, au gré de celle que les acteurs de la rencontre entre offre et demande de prestation tenteront de donner à des choix institutionnels réduits à leur dimension opérationnelle. Une forte implication préfectorale est sans doute une condition de cette mise en sens de l'action d'urgence, tant sur le plan de la cohérence interne du dispositif que dans ses liens avec l'échelon central. Certes, il s'agit là de processus qui prennent du temps. Et le principe d'une forte investissement de la préfecture a, si l'on peut dire, les défauts de ses qualités, à savoir qu'il passe par une personnalisation des choix effectués, ce qui implique d'accepter que tous les hauts fonctionnaires ne privilégient pas les mêmes orientations. Mais n'est-ce pas le sens des grandes lois de décentralisation, puis de la loi ATR, que de donner une assise politique à la gestion locale de l'espace public ?